

アメリカ州政府による都市の学区と 学校の直轄管理に関する研究

—ボルティモアの教育統治改革を中心として—

小 松 茂 久

はじめに

1990年代以降の都市教育改革の特徴は以下の三点に要約できる (Cibulka, 2003b: ix-xviii)。第一は「包括的改革 (systems reform)」である。これは学校レベルでの改革が州全体に行き渡る一貫した包括的な戦略であり、カリキュラム、専門職能開発、アカウントビリティ評価システムなどを体系的に調整しながら効果的学校のために政治や資源や政策などの障害を克服していこうとする。第二には市長の役割の強化である。公立学校を都市の様々な制度と一体となって市長が統制下においてビジネス、労働組合、市民団体などとの連携を図りながら都市学校教育の改革を推進しようとする。第三には外部からの介入であり、従来の学区に全権委任されていたやり方を改めて、学区の権限行使に瑕疵があった場合は抑制と均衡の原理に基づいて州が監督や介入を行う方法が用いられている。

以下で検討するボルティモアの教育改革は上記の1990年代以降の教育改革の特徴と驚くほど合致している。都市学校の市長による統制と州による統制をめぐって厳しい議論が展開された後に「パートナーシップ」が形成された。つまり教育委員ならびに教育長の選任権や学校予算決定権を含んで実質的に、そして歴史的にも市長が学校を統制してきた教育統制システムを採用しているボルティモアで、市長統制の限界であると州教育当局が判断したときに何が起こるのか。ボルティモアは州が学区の教育統治権限を掌握して直接に管理する、すなわち州直轄管理の事例都市であり、その際に、「州—市パートナーシップ」という独特な教育統治改革を試みている。ボルティモアの教育統治改革の特徴として指摘できる第二の点は、民間企業の活用である。すなわち全米でもきわめて早い時期に民間企業による学校運営委託に踏み切ったのがボルティモアであり、この学校民営化、あるいは「公—私パートナーシップ」の試みが、都市教育統治改革の分析と展望に貴重な示唆を与えてくれる。

このように、ボルティモアの改革は連邦、州、学区の三層の政府を特色とする教育統治システムの抜本的変更であるだけでなく、公費による運営と公的な統制および責任を特色とする公教育システムの変容を迫るものである。ボルティモアの改革が都市教育統治に対して持つ意味を明らかにすることは、喫緊の研究課題である。

1) ボルティモアの教育荒廃

2009-10学年度におけるメリーランド州ボルティモア学区は幼稚園から第12学年まで83,092人の児童生徒が201校に在籍しており、全米で35位の規模の都市学区である。ボルティモアの公立学校には全米の他都市と同様に、多数の貧困でマイノリティの児童生徒が通学しており、2008年の統計を見ると、世帯所得が貧困ライン以下の世帯に属する人々の都市人口に対する百分比で表される貧困率に関してボルティモアはデトロイト(37.7パーセント)、ミルウォーキー(32.9パーセント)フィラデルフィア(32.2パーセント)、ヒューストン(30.8パーセント)に次いで5位(30.8パーセント)となっている(National Center for Education Statistics, 2009)。また、在籍児童生徒の88.4パーセントがアフリカ系アメリカ人、白人は7.8パーセント、ラティーノが2.8パーセントとなっている。また、74.6パーセントが無償(ないしは減額)学校給食対象者となっている¹⁾。

都市住民の生活困窮や多数のマイノリティといった事実が都市の特徴として顕在化してきたのは都心部からの白人の郊外脱出によってであった。1980年から1989年までの間にボルティモアの人口は12.3パーセント減少し、アフリカ系アメリカ人の割合は1980年に54.8パーセントだったのが1990年には70.4パーセントに高まった。他都市と比較して相対的に失業率、犯罪発生率なども高くなっていた。さらには児童生徒の一人あたり資産評価額が州平均で約26万ドル、ボルティモア郊外で約30万ドルであるのに対して、ボルティモアは約14万ドルでしかない(Cibulka, 2003c: 4)。

都市内部からの白人および中流階級アフリカ系アメリカ人の郊外脱出や都市学校への政治的支援の低下、市内の課税評価額の低下と教育税率の引き上げが、市内居住者と企業の脱出を加速させていった。こうしたボルティモアのヒトとカネの流出が市内に残る子どもたちの教育環境を悪化させていくのに時間はかからなかった。

以下で触れる教育荒廃に対して、都市教育当局は手をこまねいていただけではなかった。全米的に見ると圧倒的多数の学区で教育委員の公選制が採用され、任命制は大都市学区で比較的多く用いられている²⁾。ボルティモアはシカゴやフィラデルフィアと同様に市長任命制を採用しているが、20世紀全体を通してみると、シカゴやフィラデルフィアが教育委員の任命に限定して市長が教育行政権限を行使していたのに対して、ボルティモアは学校教育全般に対して市長が直接的な統制権を行使しつづけていたまれな都市であった。教育荒廃に対処するためにボルティモアの市長ならびに教育委員会は分権化などの教育統治改革を通じた学校改善を図っていたものの、成果をもたらすことはできなかった(Kirst, 2003: 197)。

ボルティモアの教育統治の実態と課題に関しては1990年代に多様な角度から分析検討がなされていた。その中で、システム全体に自己満足文化が蔓延し、学力達成への高い期待は持っておらず、過度に集権化され、技能は一貫しておらず、監視と法令遵守には関心が注がれているものの学力向上には焦点化されておらず、財政は逼迫しているにもかかわらずコスト意識が低く、教育関係者の行動は情報の流れを戦略的に操作しているだけでなく、教員組合と教育委員会との労働協約や教職員職能開

発の不足などが教育システム改革の障害となっていることが明らかにされている（Stone, 1998: 264-265）。

こうしたシステム自体の持つ問題性がボルティモアの教育荒廃を促進していたのであり、1960年代以降の人種分離学校廃止の努力や分権化や教育参加を試みたものはかばかしい成果を上げられぬまま時がたっていった。また、ボルティモアの公立学校在籍者のデモグラフィックな均一化が社会経済的な変動に即して強まるにつれて、学力問題が大きくクローズアップされるようになった。契機となったのは1983年に公表された『危機に立つ国家』であり、その後、他州と同様にメリーランド州でも州主導による学力テストの計画・実施と教育基準の設定がおこなわれ、目標達成を目指した教育改革が進められていった。しかしボルティモアの子どもたちが州テストの得点で最も低く、学校現場ではその要因として高い貧困率を指摘する意見が大勢を占めたものの、1990年代半ばまでにはこうした意見への寛容性が著しく低下し（Cibulka, 2003c: 5）、教育関係者による自助努力以外の方策を探し始めるようになっていった。

2) 1990年代までの教育統治をめぐる州と都市との角逐

繰り返すと、ボルティモアは1990年代末に州が介入するまで、20世紀を通して市長が実質的に公立学校システムを統治していたまれな都市であった。すなわち、市長部局が調達や保管などの学区の業務に対する多くの統制を行い、市議会議員、州議会、様々な部署の市職員も学区の教育政策の形成や人事管理を担っていた（Hunter, 1997: 227）。市長が伝統的に教育統治を担っていたために、1971年から1986年まで市長であったW.D.シェーファー（William Donald Schaefer）は都市教育の荒廃の要因はメリーランド州教育財政にあると主張していた。州教育財政システムはボルティモアが大都市であるがゆえに教育コスト面で加重負担であることへの配慮を示していたものの、市長は納得しなかった。また、市長自身が積極的に教育統治を担うというよりも、都市のアフリカ系アメリカ人教育指導層にこの機能を委ねてしまっていた（Cibulka, 2003c: 6）。シェーファー市長はアフリカ系アメリカ人有権者の支持を取り付けるために市政を通じて情実任用を活用し、特に職と利益供与が容易な公立学校システムにかかわって市長の公式権限を用いていた（Henig, 1999: 40）。

メリーランド州知事に転出したシェーファー市長の後任には、短期間の臨時市長を経て、学校改革を公約に民主党の予備選挙と本選挙を戦って勝利したK.L.シュモーク（Kurt L. Schmoke）が着任した（Orr, 2004: 37-39）。しかしながらシュモーク市長の提案した分権化や、後述する民営化に関連した改革案は教育長、教員組合、コミュニティリーダー、聖職者、教育長などからの反発を引き起こし、この意見対立や論争が新市長のリーダーシップの弱さとして、特に州教育当局者の目には映った（Cibulka, 2003c: 6-7）。

先にも触れたように、都市教育の荒廃を目の当たりにして改革に着手しようとするときに立ちはだかったのは教育財政問題であった。ボルティモアの課税評価額の低下や学校税の引き上げに限界があったために、ボルティモアの公立学校教育を維持していくためには州からの補助金に大きく依存せざる

るを得なかった。具体的には州の学校補助金総額の20パーセントはボルティモアに投下され、ボルティモアは教育予算の58パーセントを州からの補助金に頼り、メリーランド州の他のいかなる学区よりも多い州資金を受け取っていた（Wong, 2007: 42）。

教育問題の根本的な原因が州からの財政支援の不足にあるとして、都市と州との間の葛藤が頻繁に発生していた。葛藤の一例としては、1994年に州内の憲法と権利章典で認められている権利と自由を守ることを目的とした非営利・非党派の組織であるアメリカ市民自由連盟メリーランド支部による州を相手取った裁判がある。これは同支部が都市学校の財源不足による子どもへの適切な教育の欠如および憲法上の義務違反を根拠に訴訟を起こしたものであった。翌年にはボルティモア市自身が州を相手取って補助金の増額を要求する訴訟を提起した（Baltimore Sun Editorial, 2006）。

3) 州教育当局によるボルティモア学校の再建

ボルティモアからの教育補助金増額要求に対して、州知事ならびに州議会が容易に回答できないのは、ボルティモア選出以外の州議会議員の反対に直面したからに他ならない。州議会議員、とくに郊外や農村部を地盤とする議員は、貧困の集中を理由とした補助金の増額要求を行う以前にボルティモア市当局自身の努力が不十分であり、ボルティモアへの過度の補助金支出は州全体の教育財政の公平性の観点からも望ましくないと考えた。しかしながら、市長を中心とした市教育当局の遅々として進展しない教育改革に業を煮やした州政府はボルティモア市内公立学校を直轄管理する構想に傾斜していった。

メリーランド州は「州アカウンタビリティー・システムの草分けである。」（Rhim, 2007: 251）と評価されている。すなわち、全米の中でもメリーランドは州全体で広範囲にわたる先駆的な改革を進めており、その中には学校を基盤とした管理、学校改善チームの活動、州全体の学校評価システムなどが含まれ、これらの改革は知事、州教育庁はむろん、州議会もボルティモア選出州下院議員を中心に推進されていた（Stone, 1998: 24）。

アカウンタビリティー・システムの具体例として、1989年に知事の設置した学校パフォーマンス委員会によって作成された「メリーランド学校パフォーマンス・プログラム（Maryland School Performance Program, 以下MSPPと略記する。）がある。このプログラムは、メリーランド州の設定する学力達成基準を定義し、その他の機能的識字テスト合格率、中退率、通学率などの達成すべき基準を設定し、達成を州内の学校に求めている。また、州アカウンタビリティー・システムの中で、全ての学校に達成を求める学業成績基準を導入し、州教育委員会に対して、「もし学校が……達成基準以下であったり低下している場合は、あるいは実体的および持続的な改善を果たしていない場合は、学校の教育計画と管理が再建（reconstitution）されるように求める」（Rhim, 2007: 251-252）権限を州教育委員会に付与している。

なお、1991年に知事任命によって州教育長に就任したN.グラスミック（Nancy Grasmick）は2009年時点でも在職している。頻繁な交替が常態化しているアメリカの教育長職で非常にまれな長期在職

の州教育行政最高責任者であり、メリーランド州の教育統治に「安定的なリーダーシップ」をもたらして州主導改革を推進している（Rhim, 2007: 251）。

メリーランド州教育庁の公刊資料は公立学校の再建についてわかりやすく説明している。それによると、1993年11月に州教育委員会の採択した州教育委員会規則は「学校再建」について、学校の管理、職員、組織、教授プログラムを変更することであると定義している。州による直轄管理以前に、再建が必要な学校を指定する手続きを整備し、再建校と指定された学校は特定の問題解決に取り組む機会を与えられ、その後に、もし学校が州基準を達成したり達成に向けた改善を示す結果を示せなければ、州の介入が最終段階として想定されている。この再建校指定手続きは、先にも触れたMSPPの下で成文化された公立学校のアカウントビリティ基準の一部にもなっている。州は学区の公立学校の運営に関与できる法的権限として、十分に運営されていない学校を閉鎖する権限も含む公立学校の基準設定の責任を持っており、再建は学校が児童生徒の教育に失敗している時に行われる、と説明している（Haigh, 1996: 9）。この権限に基づいて1994年1月に2校のハイスクールが再建校として指定され、最終的に各校は州教育委員会の承認の下に再建計画を提出した。その後、初等学校とミドルスクールも同プログラムの下で1995-96学年度に再建校指定された。

再建校指定手続きに沿って、1991年以降に、ボルティモアの第3、第5、第8学年児童生徒をも対象とした学力テストが実施され、全教科にわたりボルティモアが最低であることが示され、1996年までに3年間にわたって低学力が持続したボルティモア市内の40校が「再建対象校（reconstitution eligible）」として指定された。指定を受けた学校が改善を果たせなければ、すでに述べたように州規則に従って、州教育委員会は「再建校」として直接的な監督下に置き、場合によっては新たな管理の下で学校を再開するか学校を閉鎖する権限が州教育委員会に与えられる。このようなボルティモアの再建対象校の数の増加に直面して、州教育当局者はボルティモアの学力問題が一部の学校ではなく都市全体の学校の問題でもあり、都市学区の抜本的再編の必要性を喚起した（Cibulka, 2003c: 8）。後述するように、州は再建対象校と指定された学校のうち、3校の初等学校を1999年に再建校として指定し、翌年にも1校の初等学校を指定した。法制的にはすでに1989年に州による学校の直轄管理が認められていたのであるが、現実には実施されたのはまさにこの時点であった。

4) 州一市パートナーシップの導入

先に触れたように、メリーランド州政府に対して教育補助金の増額を求める市民運動団体とボルティモア市を原告とした州教育財政システムに関わる訴訟がそれぞれ提起されていた。民主党知事P.N. グレンデニング（Paris N. Glendening）や州議会やボルティモア市長シュモークとの間での何ヶ月もの緊迫した交渉の後に、最終的に当事者間で和解が成立した。ボルティモアへの州からの補助金の増額とともにボルティモア公立学校の管理運営に州が積極的に関与する合意であった。1997年に成立したこの合意は「州一市パートナーシップ」と呼ばれ、向こう5年間にわたって総額2億5400万ドルを州がボルティモアに交付することと、従来の市長任命によるボルティモア教育委員会に代わっ

て州教育委員会の示した人物リストから市長と知事によって任命される9人の委員からなる学校理事委員会 (Board of School Commissioners, 以下BSCと略記する。)に置き替えることであった。この委員会の委員への就任には市長と知事の両方の合意が必要とされ、委員にはビジネスと教育での管理職経験を有する人物が含まれなければならない、学校システム内の非教授職の任命や終身在職権や給与に関する権限は市長部局からこの委員会に移された。さらに学校運営に関わる調達や契約も市長の支配する財政評価委員会 (Board of Estimates) からBSCに移された (Orr, 2004: 46-47)。

BSCの導入によって市長が獲得したのは追加州補助金であったが、市長はこの補助金と引き替えにそれまで有していた教育統治に関わる権限の多くを失うことになった。市長は新委員会の委員の任命権を知事と共有するものの、委員候補者は州教育委員会が候補者一覧を作成しているために州の意向が強く反映され、委員には特定の資格要件が付され、統治スタイルは州議会に責任を負う最高経営責任者 (CEO)³⁾ が主導する企業モデルに倣ったものであった。このように、州が市長とともにボルティモアの教育統治を担うようになるということは、市長の教育支配の縮小と同時に、州自身がボルティモア学区全体の教育改善を果たす責任を積極的に引き受けたことを意味する。BSCはボルティモアの学校を立て直すために1998-99学年度から開始され4年間にわたる教育改革のマスタープランを作成した。これを手始めに、州は先に触れた再構成対象学校はむろんのこと学校への支援や監督を強化し、州全体のアカウンタビリティシステムの強化に邁進していった。

9人からなるBSCの中で、4人はは主要な大規模ビジネスと非営利的団体または政府機関に関係した高度の専門知識を持つ委員が、3人は教育における専門性と知識を持つ委員が、1人はボルティモア公立学校児童生徒の親が、残る1人は障害児教育の知識や経験を持つ委員が就任した。新しい委員会は州や市長から完全に独立した権限と責任を与えられた。さらに、14人からなる父母・コミュニティ顧問会議も創設され、親や地域の参加にも一定の途を開いていた (Cibulka, 2003c: 2)。

5) 市長による教育オールタナティブ社への学校運営委託

1992年にボルティモアは9校の公立学校の運営を委託する契約をミネアポリス市に本拠を置く営利企業である教育オールタナティブ社 (Education Alternatives, Inc.) との間で結んだ。教育オールタナティブ社はこの時点までに数校の学校運営の実績を有していたが、ボルティモアとの契約によって全米的に社名を知られるようになった (Asher, 1996: 44)。この公立学校の管理運営委託契約は5年の総額2670万ドルの契約であったものの、競争入札ではなく、しかも学区の財政担当者の関与しないまま推進したことから、ボルティモア市長に対して、公立学校の管理を民営化した最初の政治家としてメディアからは好意的な注目を受け、この民営化を通してビジネス界は市長による市政運営が進歩的でありビジネス界に厚意的であると見なした (Hunter, 1997: 219)。

教育オールタナティブ社は1986年にゼロックス社のセールスマンであったJ. ゴール (John Golle) によって設立され、コンピューターを活用した教育プログラム (Tesseract) と学校運営を特色としていた。1990年にフロリダ州デード郡の学校の運営委託によって注目を浴び、翌年には株式公開企

業となり株式市場での企業価値が急上昇していった。ただし、同社は学力に関わる契約条項を履行できなかったことや、予定されていた教育費の縮減ができなかったことなどを理由としてフロリダの5年契約は更新されなかった。この契約更改交渉決裂以前にボルティモアの9校の委託契約が結ばれ、教育オールタナティブ社の株価は確実に上昇し株式会社としての利益を生み出していた（Boyles, 2000: 145-146）⁴¹⁾。

ところでボルティモアの教職員のうち8500人は、アメリカ教員連盟（American Federation of Teachers）傘下のボルティモア教員組合（Baltimore Teachers Union）の組合員であった。組合所属教員は1992-93学年度から教育オールタナティブ社が運営する学校に勤務していた。そのために同社は教員組合との間に結ばれた労働協約によって制約を受けながら、9校の児童生徒の即時の学力改善を約束する学校運営を任された。

教育オールタナティブ社による学校運営は企業の独自性を発揮する予定であった教授機器が届かなかったり、教育実習生を学校に導入することについて教員組合と対立したり、障害児教育や補償教育資金の過小支出などの問題が持ち上がった。1993-94学年度にはボルティモア教員組合が市を相手取って、学校管理の民間企業への委託は都市憲章に違反し公立学校運営への市民の決定権を奪うものであることを理由に訴訟を起こした（Asher, 1996: 45-49）。最終的には、教育オールタナティブ社による企業利益の誇張が訴訟によって明らかにされたことによる株価の下落や、メリーランド大学ボルティモ・カウンティ校による教育成果、コスト、父母の発言権、アカウンタビリティ、公正を中心とした詳細な調査結果報告などによって、市長は1995年に教育オールタナティブ社との委託契約を解除することを決断した（Walsh, 1995）。

公立学校の民間企業への委託を決断した最初の市長であるシュモークの努力にもかかわらず、こうした市長主導の教育改革が成功を収めなかったことは、メリーランド州議会や州教育当局をして、ボルティモアの学力改善のための州の積極的な介入の必要性を再認識させることとなった。

6) 州による Edison Schools 社への学校運営委託

メリーランド州ではNo Child Left Behind（NCLB）法が制定される以前から州内で実施されていた標準学力テストの受験結果を学校別に精査していた。そして、継続的に低学力の学校に対しては州教育当局が再編対象校の指定手続きに入り、一定期間内の改善努力の後に改善が見られない場合は再編校に指定されることになっていた。この時点で、直接的に州が学区運営学校に介入し、学力向上を主目的とした学校改善を梃子入れするアカウンタビリティ・システムが確立していた。むしろこのアカウンタビリティ確保のための措置は、学校再建法の下で改善が不可能であった学校に対する制裁的な色彩を色濃く持つものであった。

再編対象校になった圧倒的多数はボルティモア市内の公立学校であった。これらの学校の改善に州が梃子入れしたとしても、はかばかしい成果が得られないままであった。そこで2000年にメリーランド州はボルティモア市内の低学力学校3校をEdison Schools社に、翌年には1校をVictory Schools

社に運営委託する契約を締結した。1990年代前半に市長主導によって低学力校が民間企業に運営委託されたのと同様に、今度は州主導によって民間の学校管理組織（Educational Management Organization, 以下ではEMOと略記。）に学力改善を目的として外部委託された⁵⁾。

委託契約した民間企業について簡単に触れておくと、Edison Schools社はメディア起業家であったC.ウィットル（Chris Whittle）によって1992年に創設されたEdison Project社を前身とし、創設時から一貫して全米最大規模のEMOであり続けている。2008年には現社名のEdison Learning社に社名変更し、2008－09学年度では24州とイギリス（1校のみ）で合わせて120校、約35万人の児童生徒を担当している⁶⁾。Victory Schools社は1999年に慈善家で教育改革者のS.B.クリンスキ（Steve B. Klinski）によって設立され、同氏は同年にニューヨーク州で最初のチャーター・スクールを開校している。また2000年には2校のチャーター・スクールを運営し、翌2001年にボルティモアの教育困難校の改革と管理のために州との契約の下で学校運営を開始した。Edison Schools社と比較すると学校運営の歴史が浅く経験が少なかった。ただし、2002年にはフィラデルフィアでも5校の公立学校の管理契約を結んでおり、その後も継続してチャーター・スクールを中心として委託管理校を増やしている。2008－09学年度において、ニューヨーク州で9校、フィラデルフィアで6校、合わせて6500人の児童生徒を担当し、2008年度からは新たにシカゴで2校の管理を開始した⁷⁾。

外部委託の手続きについてL.M.リム（Lauren Morando Rhim）によれば、1999年に州教育当局がボルティモアの初等学校運営に関心を持つ学校管理組織を募集し、州はコミュニティの政治的圧力から一定の距離を置いて業務遂行でき、営利・非営利を問わず最善の契約を結ぶことを意図して手続きに入り、公立学校管理を希望する8つの組織から、教授と財政の側面に関する提案を検討し、営利EMOであるEdison Schools社が選ばれた。州当局によるこうした手続きは州と民間企業との契約であるために訴訟が提起されることを予測して情報公開され人念に実施されたものの、ボルティモアの教育関係者から学校運営委託に関する州の決定への異議申し立て訴訟が提起された。ただし、2003年に州主導の民営化は最終的に控訴審で支持された（Rhim, 2007: 252-253）。

両社の州との契約にもとづく学校運営の方法として学校選択制は導入されなかった。つまり、外部委託が導入されても通学区域内の児童生徒が確実にEMO運営学校に通学することができるよう近隣学校への就学指定政策が採用され、学校選択制度は採用されなかった。また、両社とも各種のベンチマークに適合しているかどうかを厳しく点検された。ベンチマークには州教育当局によって厳密に調査される学力が中心となっているのはむろんであるが、学校管理を開始した時点で、学校の日課の厳守、施設・設備の準備性、校長の適格性や教職員の適正配置などが含まれており、学校は州と市の教育当局への報告義務を負った。これらを両契約の共通点として指摘できるが、市教育当局や教員組合との関係にかかわって、両者の間での学校運営に関わる裁量幅は異なっていた。Edison Schools社が幅広い裁量権を付与されていたのに対して、Victory Schools社は教育委員会と教員組合との労働協約に拘束されることなどを含めて裁量が狭かった（Rhim, 2007: 254）。

4校の州による直轄管理およびEMOによる学校運営の後の児童生徒の学力変化についての結論は

一致していない。2年後の成果について、州の学校パフォーマンス基準やNCLB法の基準に照らしてEdison運営学校3校は全体的に学力改善を果たしているものの、Victory運営学校は改善を果たしておらず、2004年に州教育委員会はVictoryとの契約を解除することを決定した（Steiner, 2005: 6）。Edison運営学校は1年目に1校の第3学年児童全員が先述のMSPPに合格せず、第5学年では全ての科目で得点が低下した。ところが運営2年目になると、大幅な改善を果たしていた（Solomon, 2003: 1320-1321）⁸⁾。また、2006年にはEdison運営学校のうちの2校の多くの学年で10パーセントほど学力得点が低下し、残る1校の第5、第6学年の得点も低下していた。そしてこれらの事実に対して、Edison Schools社の教育部門最高責任者（Chief Educational Officer）のJ. チャブ（John Chubb）は「学校改善は長い道のり」であり、「われわれはボルティモアで最悪の学校を6年前に運営し始め、学校を改善してきている。」と回答している（Bowie, 2006）。

外部委託学校の学力変化について検討した結果、全体的に見ると、Edison運営学校で学力の部分的な改善が見られ、Victory社運営学校では見いだされなかった。この背景ないしは要因についてリムは両社との契約内容、学校運営の方法、成果について対比的に論じている（Rhim, 2007: 264-265）。州がEdisonに委託するに際して留意したのは、有能な学校管理組織であること、確実な契約交渉とすること、契約を遵守し成果に学校管理組織が責任を負うよう資源を振り向けることであった。州教育当局はEdison Schools社にかなりの自由裁量を認めるとともに、明確な目標を設定し達成できなかった場合の帰結も明記した。これらの結果、Edison運営学校は一定の学力改善を果たした。他方で、Victory社運営学校の場合、州教育当局はEdisonとは異なっており、人事管理やアカウンタビリティで自由裁量をあまり認めなかったために、教育改善は実現せず契約解除となった。リムによると、学力への影響の観点から民営化のメリットについては議論の余地があるものの、ボルティモアの3校のメリーランド州教育当局による実験は学校管理委託契約を通じた正真正銘の民営化の手応えのある成果を示しており、市場化戦略の潜在的価値の分析を深めるための魅力ある事例となっている。

このように、ボルティモア公立学校の民間企業への外部委託を活用した州直轄管理について議論の余地を認めつつも、リムは直轄管理の成果を高く評価している。学力に特化した評価基準を用いた場合にはそうであったとしても、学力以外を指標とした分析については判然としないし、多くの論者もあまり言及していない。それだけでなく、公立学校運営を外委託すること、あるいは、民間企業に委託することと学力変化との関連性についても明確に論証されているわけではない。このことは、次項で触れる、ボルティモアの州-市パートナーシップ戦略の評価についても同じことが言えよう。

7) 州-市パートナーシップの影響と評価

ボルティモアは従来の市長任命による市教育委員会制度を廃止して、新たにBSCを設置した。知事と市長が共同してBSC委員を州教育委員会の提示する候補者の中から任命するこのシステムは「州-市パートナーシップ」と呼ばれていた。それではこの統治システムに替えることによって都市の学校改善は果たせたのであろうか。

ボルティモアの州直轄管理について多様な角度から分析を加えたいくつもの論文を公表しているシブルカはボルティモアの州－市パートナーシップについて、評価データは全体的にみるといくぶん楽観的な結果を提示していると述べている。すなわち、学校管理の観点からは、初等学校レベルにおける市全体のカリキュラムの実施やその他の重要な革新などを含み、主席学力担当者のリーダーシップに関して顕著な改善が見いだされている。さらに多くの新しい校長が学区外部から採用され教員給与が引き上げられ、教員採用の改善が図られたりした。また、いくつかの老朽化した遊休校舎が閉鎖されたりもした。さらに2001年には学校システムの財政状況が好転し児童生徒1人あたり教育費は州平均を上回るようになり、こうした支出増の背景に知事と州議会においてボルティモアの教育困難性に関する理解が深まっていることを示唆している（Cibulka, 2003c: 10-11）。

州直轄管理をやはり肯定的に評価する文脈で、州の介入に対する当初の批判は学校改善実績が明らかになるにつれて変化したことをシブルカは紹介している。すなわち、州が地方教育統治に介入した当初、ボルティモアの学校教育の惨状は市長ならびに市教育当局の責任であり、州資金を投入してまで介入・干渉すべきではないとして州直轄管理は批判された。ところが、パートナーシップが開始されてから数年経過して、学校システムが児童生徒の学力改善の責任を引き受けはじめ、特に初等学校における学力テスト得点の改善によって、監督機関としての州の新しい役割への反発はある程度弱まっていった。これらのことから、州は新たに設置された教育委員会や改善のための新たな管理体制を好意的に見るようになった（Cibulka, 2003b: 217）。

さらに州－市パートナーシップは最終的に対立よりもむしろ協働性を生み出し、改革に取り組む地元の「一体感（ownership）」を強化した。ボルティモアの教育改革について多様な角度から検討した雑誌の特集号が示しているのは、州が公立学校システムを支援するためのシビック・キャパシティの構築に努力を傾けるという賢明な選択を行ったことである（Cibulka, 2003c: 10）⁹⁾。都市と州との間の協働性の進展に関しては他の箇所でも触れられている。つまり、当初このパートナーシップはボルティモアの多くの人々からの強硬な抵抗に遭遇したが、州がパートナーシップ戦略を採用する際に構想したように、都市の教育当局者は次第に確かな協働的關係を進展させていった（Cibulka, 2003a: 257）。そしてシブルカは、「おそらく今後5年間はボルティモアの市－州パートナーシップは州による介入戦略の一つの成功例として見なされる。そうなれば、都市の子どもたちと都市の社会構成そのものに取り返しのつかない害悪をもたらしてきた制度的な衰退と失敗の遺産を覆すことになる。」とまで言い切っている（Cibulka, 2003c: 12）。

ボルティモアの教育改革について第一線で研究しているシブルカは、改革の成果に関して全面的に肯定しているわけではない。州による直轄管理のために、ただしこの事例の場合は州と市とのパートナーシップの構築のために、州が学区の教育統治に関与・介入するのは、そのことによって学区や学校が学力改善に責任を持って日常的な教育活動を展開していくための、あくまでも外部からの梃子の役割を担うだけであり、まさに教育改革戦略としては限界があることについて注意を喚起している。たとえこのパートナーシップ戦略が初等学校レベルでの学力改善を果たしたのは事実であるとして

も、ミドルスクールやハイスクールの学力は依然として低迷したままであり、外部からの介入は部分的な成功にとどまっているとシブルカは述べている（Cibulka, 2003b: 218）¹⁰⁾。

また、メリーランド州のアカウンタビリティ改革が都市学校に勤務する教員にいかなる影響を及ぼしているのかについて聞き取り調査を実施したH.ミントロプ（Heinrich Mintrop）によれば、州の設定するアカウンタビリティ基準と教員の校内でのパフォーマンス基準は一致しておらず、勤務校が制裁的側面の強い再建対象校に指定されたとしても教員の教育改善への奮起を促すわけではない。教員の努力を促す報酬には金銭といった物質的な誘因よりもむしろ、子ども一人一人との出会いという心理的充足感の方が重要である。メリーランドのアカウンタビリティ・システムは一般教員に対して効果は弱いものの、校長の関心を高め行政当局のリーダーシップの役割を高めたことについてミントロプによって明らかにされている（Mintrop, 2003: 201）。

以上のように、州教育当局が学区に直接的に介入して公立学校の統治に関わり、州－市パートナーシップ体制を築き上げることに成功したとしても、学力の向上を指標とした教育改善には必ずしも結びついたわけではなかった。教育統治改革と教育内容改革と教育成果の改善の関連性の解明は課題として残ったままである。

注

- 1) メリーランド州ホームページ。（http://www.bcps.k12.md.us/news/PDF/FastFacts2008_09.pdf。最終閲覧日 2009年9月13日）
- 2) 2001年において全米の教育委員会の96パーセントは公選制であり4パーセントが任命制であった。任命制は郊外や小規模タウンの学区よりも大都市学区に多く見られる（Lunenburg, 2007: 278–279）。
- 3) 1998年に最初のCEOとしてBSCはR.ブッカー（Robert Booker）を迎え、彼はボルティモア学校改革のマスタープランの作成とその実施に関してBSCに責任を負った。ただしブッカーの学力問題に関する経験不足や部下のスキャンダルなどのために2000年にはC.V.ルッソ（Carmen Valera Russo）がCEOに着任した（Cibulka, 2003c: 10）。
- 4) なお、大野は教育オルタナティブ社の外部委託の経過やTesseractについて詳述しており参考になる（大野, 2002a）。
- 5) アメリカのEMOに関する我が国の研究の中で、その意義と問題点について大野（2002b）が明らかにしており参考になる。
- 6) 同社について詳しくはEdisonLearning社のホームページ（http://www.edisonlearning.com/about_us。最終閲覧日 2009年9月13日）を参照されたい。なお、同社への批判的検討についてはSaltman（2005）が詳しい。
- 7) <http://www.victoryschools.com/about/history.aspx>。最終閲覧日 2009年9月13日。
- 8) なお、Solomon（2003）論文は、Edison運営学校が学力向上を果たしているにもかかわらず外部委託に関する批判として以下を紹介している。あるボルティモア市教育委員は3校のEdison運営学校が市内の学力優秀な児童を引き抜いて、「教育困難で教育費のかかる児童生徒を学区運営学校に送り返している。」としてEdison Schools社を非難している（Solomon, 2003: 1321）。
- 9) シビック・キャパシティーについて詳しくは拙著小松（2006）を参照されたい。
- 10) 学力問題の他にもいくつかの課題がシブルカによって指摘されている。たとえば、教育行政担当最高責任者の高い交替率、有資格教職員の不足、専門職能開発の不足、学力や教育プログラムの評価の不十分性、予算

計画の未調整、高率のハイスクール中退、保護者と地域の教育参加の不十分性などである（Cibulka, 2003c: 11-12）。

（付記）本稿は、平成20～21年度科学研究費補助金基盤研究（C）「米国の州政府主導による公立学区と学校の直轄管理に関する調査実証研究」（代表：小松茂久）（課題番号：20530756）による研究成果の一部である。

引用文献

- Asher, Carol (1996) with Norm Fruchter, and Robert Berne, *Hard Lessons: Public Schools and Privatization*, New York: A Twentieth Century Fund Report.
- Baltimore Sun Editorial (2006), "City Schools Timeline." *The Baltimore Sun*, March 30, 2006.
- Bowie, Liz (2006), "Edison Schools See Drop in Scores: State Put For-Profit Firm in Charge of 3 City Elementaries." *Baltimore Sun*, July 13.
- Boyles, Deron (2000), *American Education and Corporations: The Free Market Goes to School*, New York: The Falmer Press.
- Cibulka, James G., (2003a), "Educational Bankruptcy, Takeovers, and Reconstitution of Failing Schools." in William Lowe Boyd and Debra Miretzky (Eds.) *American Educational Governance on Trial: Change and Challenges, 102nd Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part I*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Cibulka, James G. (2003b), with William Lowe Boyd, "Introduction-Urban Education Reform: Competing Approaches." in James G. Cibulka and William Lowe Boyd (Eds.), *A Race against Time: The Crisis in Urban Schooling*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Cibulka, James G. (2003c), "The Evaluation of Baltimore's City-State Partnership to Reform BCPSS: Framing the Context, National Trends, and Key Findings." *Journal of Education for Students Placed at Risk*, Vol. 8, No. 1.
- Henig, Jeffrey R. (1999), Richard C. Hula, Marion Orr and Desirée S. Pedescleaux, *The Color of School Reform: Race, Politics, and the Challenge of Urban Education*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Huner, Richard C. (1997), "The Mayor versus the School Superintendent: Political Incursions into Metropolitan School Politics." *Education and Urban Society*, Vol. 29, No. 2.
- Kirst, Michael W. (2003), "Mayoral Influence, New Regimes, and Public School Governance." in William Lowe Boyd and Debra Miretzky (Eds.) *American Educational Governance on Trial: Change and Challenges, 102nd Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part I*, Chicago: The University of Chicago Press.
- 小松茂久 (2006) 『アメリカ都市教育政治の研究—20世紀におけるシカゴの教育統治改革—』人文書院
- Lunenburg, Fred C. (2007), with Allan C. Ornstein, *Educational Administration: Concepts and Practices, Fifth Edition*, Belmont, California: Wadsworth Publishing.
- National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 2008*, U.S. Department of Education. (<http://nces.ed.gov/pubs2009/2009020.pdf>. 最終閲覧日 2009年9月13日)
- 大野裕己 (2002a) 「アメリカにおける企業との連携を通じた学校改革に関する考察—民間企業に対する学区運営委託を中心に—」『教育学論集』（大阪教育大学教育学教室）第29号。
- 大野裕己 (2002b) 「現代アメリカにおける民間企業の学校参加に関する考察—企業による公立学校経営に焦点を当てて—」『大阪教育大学紀要第IV部門』第51巻第1号。
- Orr, Marion (2004), "Baltimore: The Limits of Mayoral Control." Jeffrey R. Henig and Wilbur C. Rich, (Eds.) *Mayors in the Middle: Politics, Race, and Mayoral Control of Urban Schools*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rhim, Lauren Morando (2007), "The Politics of Privatization Practice: An Analysis of State-Initiated Privatization via

- School Restructuring Statutes in Two Districts." *Educational Policy*, Vol. 21, No. 1.
- Saltman, Kenneth J. (2005) . *The Edison Schools: Corporate Schooling and the Assault on Public Education*, New York: Routledge.
- Solomon, Lewis D. (2003), "Edison Schools and the Privatization of K-12 Public Education: A Legal and Policy Analysis." *Fordham Urban Law Journal*, Vol. 30.
- Stone, Clarence N. (Ed.) (1998), *Changing Urban Education*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Walsh, Mark (2003), "Baltimore Vote Ends City's Contract With EAI." *Education Week*, December 6, 1995, (<http://www.edweek.org/ew/articles/1995/12/06/14eai.h15.html>). 最終閲覧日 2009 年 9 月 13 日)
- Wong, Kenneth K. (2007), with Francis X. Shen, Dorothea Anagnostopoulos, and Stacey Rutledge, *The Education Mayor: Improving America's Schools*, Washington, D.C. : Georgetown University Press.